

Paweł Kubicki

## PROCESY EUROPEIZACJI POLSKICH MIAST

Abstract

### THE PROCESSES OF EUROPEANIZATION OF POLISH CITIES

The article discusses the process of Europeanization of Polish cities. This process is analysed from two perspectives: top-down and bottom-up. In the first case the author analyses the urban policy in EU and the way it is implemented to National Urban Policy in Poland. This process is illustrated by three of twelve priority themes initialled in Urban Agenda for UE “Pact of Amsterdam”: air quality, inclusion of imigrants and refugees, housing policies. In the second case the author analyses bottom-up processes of Europeanization in Polish cites stimulated by civic movements.

**SŁOWA KLUCZE:** europeizacja, miasto, polityka miejska, Agenda Miejska UE „Pakt Amsterdamski”, Krajowa Polityka Miejska

**KEY WORDS:** europeanization, city, urban policy, Urban Agenda for UE “Pact of Amsterdam”, National Urban Policy

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie europeizacji zyskało na znaczeniu wraz z intensyfikacją procesów integracji europejskiej na przełomie milenium i jest analizowane głównie w odniesieniu do procesów zachodzących wewnątrz Unii Europejskiej. Jeśli jednak europeizację potraktujemy w bardzo ogólnym znaczeniu; jako uwspólnianie systemów wartości, praw, postaw i znaczeń, okaże się, że jest to zjawisko od dawna wpisane w historię Europy. Dotyczy to szczególnie omawianej problematyki – europeizacji miast. Wielu autorów zwracało uwagę na ściśle powiązania europejskości z miejskością. Leonardo Benevolo pisał wręcz, że: „Miasta europejskie rodziły się wraz z Europą i w pewnym sensie sprzyjały też jej narodzinom [...]. Historia miast europejskich i historia Europy często spleta się ze sobą”<sup>1</sup>. Jeden z najbardziej wpływowych intelektualistów XX wieku, Max Weber, stawiał niemal znak równości pomiędzy miejskością

---

<sup>1</sup> L. Benevolo, *Miasto w dziejach Europy*, Warszawa 1995, s. 9.

a cywilizacją europejską<sup>2</sup>, dlatego też, pisząc o europeizacji miast, należy być świadomym dwóch perspektyw. Pierwszą jest ta kształtowana w procesie długiego trwania, wskazująca na powiązania miast europejskich w ramach wzajemnych sieci, pozwalających na cyrkulację i dyfuzję kluczowych wartości, postaw, praw i znaczeń określających podstawy cywilizacji europejskiej. Druga perspektywa odnosi się do współczesnych procesów integracji europejskich i przejawia się w kształtujących się wspólnotowych politykach miejskich. Ze względu na ograniczone ramy artykułu w dalszej części koncentrować się będę jedynie na drugiej perspektywie<sup>3</sup>.

Pisząc o europeizacji polskich miast w kontekście miejskich polityk wspólnotowych, w pierwszej kolejności należy poddać operacjonalizacji sam termin „europeizacja”. Pojęcie europeizacji jest stosowane przede wszystkim w badaniach europeistycznych nad procesami integracji. Rafał Riedel, definiując pojęcie europeizacji, pisał:

[...] w najbardziej ogólnym rozumieniu europeizacja to wewnętrzna adaptacja do procesu integracji europejskiej – w konsekwencji koncepcji tej używa się do określania skuteczności polityk podejmowanych na poziomie wspólnotowym (ich implementacji wewnątrz krajowych systemów politycznych), jak również zbadania wpływu na narodową politykę ponadnarodowego procesu integracyjnego w różnorodnych wymiarach<sup>4</sup>.

Podczas dalszego badania procesu europeizacji polskich miast konieczna będzie analiza kluczowych polityk wspólnotowych wyznaczających unijne polityki miejskie oraz sposobów ich adaptacji na rodzimym gruncie. W tym wypadku wychodzę z założenia, że należy rozgraniczyć dwa nurty europeizacji: projektowanej (*top-down*) – formalnej i instytucjonalizowanej, oraz oddolnej (*bottom-up*) – nieformalnej, polegającej przede wszystkim na interakcjach społecznych, uwpólnianiu sensów i znaczeń w ramach europejskiej przestrzeni społeczno-kulturowej. Analizę europeizacji polskich miast prowadzić należy zatem w odniesieniu do przedstawionych dwóch poziomów. W pierwszym wypadku będzie to analiza adaptacji krajowych polityk miejskich do polityk wspólnotowych. W drugim wypadku natomiast chodzi o analizę europeizacji oddolnej, dokonującej się poprzez działania „aktorów” oraz instytucji społecznych, których działania wpływają na europeizację polskich miast.

## 2. Europejska polityka miejska

Na wstępie należy podkreślić, że ze względu na uwarunkowania historyczne, w Europie nie było jednego modelu rozwoju miast. Rozwój taki jest uzależniony od wielu czynników, przy czym te, które ukształtowały się w procesie długiego trwania,

<sup>2</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

<sup>3</sup> Problematyka europeizacji polskich miast z perspektywy długiego trwania została opisana szczególnie w książce: P. Kubicki, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków 2016.

<sup>4</sup> R. Riedel, *Europeizacja – konceptualizacja kategorii badawczej* [w:] R. Riedel (red.), *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, Opole 2016, s. 15.

mają istotne znaczenie. Na wagę tego problemu wskazywał Robert Putman w klasycznej już pracy *Demokracja w działaniu*<sup>5</sup>, udowadniając, że różnice w rozwoju poszczególnych miast i regionów we Włoszech w dużej mierze zdeterminowane są zależnościami ukształtowanymi w procesie długiego trwania. Regiony północnych Włoch wykazują do dzisiaj większą innowacyjność i dynamikę ze względu na swoją historycznie ukształtowaną specyfikę i pod wieloma względami znacznie odbiegają od regionów położonych na południu Włoch. Także w Polsce znaczny wpływ na rozwój miast miało dziedzictwo długiego trwania, a zwłaszcza skutki zaborów w XIX wieku. W epoce nowoczesności, kluczowej dla rozwoju miast europejskich, polskie miasta rozwijały się w ramach trzech różnych systemów państwowych, a skutki tego obserwowane są właściwie do dzisiaj<sup>6</sup>. W sposób oczywisty historyczne dziedzictwo przekłada się na różnorodność współczesnych polityk miejskich w Europie. W Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dotyczącego miejskiego wymiaru polityki UE, można przeczytać między innymi:

Polityki miejskie są znacznie zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich i tylko w niewielu przypadkach istnieją ministerstwa i ministrowie do spraw miast. Polityka miejska jest często pośrednim wynikiem przepisów o planowaniu urbanistycznym i przestrzennym oraz łącznych działań w ramach polityk sektorowych, a nie dziedzina o określonym kierunku politycznym i strategicznym. Państwa członkowskie różnią się również znacząco pod względem sposobu zarządzania miastami, ich autonomii, pozycji i udziału w polityce krajowej – liczba szczebli administracyjnych lub samorządowych waha się od dwóch do czterech, a średnia liczba ludności na najniższym szczeblu (gminy lub dzielnice) waha się od mniej niż 2 tys. do ponad 150 tys. W niektórych krajach utworzono dodatkowe struktury pośrednie, takie jak grupy samorządów pierwszego szczebla, w celu ułatwienia wspólnego planowania i działania w związku z kwestiami strategicznymi lub wspólną infrastrukturą. Znacznie zróżnicowana jest także pozycja miast w krajowych systemach rządów pod względem autonomii politycznej i kontroli nad budżetem oraz podatkami lokalnymi. W niektórych krajach (większe) miasta posiadają szczególny status, który wiąże się z dodatkowymi zasobami i obowiązkami<sup>7</sup>.

Ze względu na opisane powyżej czynniki, spójne unijne polityki miejskie zaczęły kształtować się stosunkowo niedawno. Decydujący wpływ na ten stan rzeczy miała zmieniająca się pozycja miast we współczesnym świecie. Miasta zaczęły stawać się coraz ważniejszym podmiotem, już nie tylko w kształtowaniu rzeczywistości społeczno-kulturowej, ale też ekonomicznej i politycznej, a na ich rosnącą rolę we współczesnym świecie wskazuje coraz więcej badaczy<sup>8</sup>. W tym nowym kontekście symbolicznego znaczenia, wskazującego na rosnącą pozycję miast we współczesnej

<sup>5</sup> R. Putman, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.

<sup>6</sup> Więcej na ten temat: P. Kubicki, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia...*

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe Elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela, 18.07.2014, s. 5–6.

<sup>8</sup> Literatura na ten temat jest bardzo bogata, tytułem przykładu można przytoczyć kilka najgłośniejszych pozycji z ostatniej dekady: B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa

Europie, miała zmiana w 2012 roku nazwy Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej na Dyrekcję Generalną Polityki Regionalnej i Miejskiej. Symboliczne wydarzenia są zawsze zwieńczeniem długotrwałych procesów i tak też było w tym wypadku. Europejska polityka miejska kształtowała się już wcześniej, przed zmianą nazwy Dyrekcji Generalnej. W komunikacie z roku 1997 zatytułowanym *W kierunku programu rozwoju miast w Unii Europejskiej* Komisja Europejska stwierdziła, że:

[...] konieczne są nowe wysiłki na rzecz zwiększenia lub przywrócenia roli miast europejskich jako miejsc integracji społecznej i kulturowej, źródeł dobrobytu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju oraz baz demokracji. Od tego czasu rozszerzył się zakres działań w ramach polityki UE na obszarach miejskich, a rozwój obszarów miejskich stał się bardziej widoczną cechą procesu kształtowania polityki UE. Ponadto traktat z Lizbony dodał spójność terytorialną do celów UE i wzmocnił wielopoziomowe sprawowanie rządów. Utrzymuje się jednak rozbudowanie polityki, zwiększył się stopień złożoności wyzwań dla miast, a rola zaczęła lokalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE nadal wymaga debaty. Znajduje to odzwierciedlenie w zgłaszanych w ostatnich latach nowych postulatach dotyczących agendy miejskiej UE<sup>9</sup>.

Od tego czasu podjęto różnorodne działania mające integrować polityki miejskie w UE, natomiast obecny kształt polityki miejskiej UE zakreślony został w Pakcie Amsterdamskim przyjętym podczas holenderskiej prezydencji w 2016 roku. Jak zauważają Suzanne Potjer i Maarten Hajer, Pakt Amsterdamski zasadniczo zmienił pozycję miast w polityce wspólnotowej, przestały być one przedmiotem polityki, a stały się jej podmiotem. Autorzy wyrażają to metaforycznym sformułowaniem, pisząc: „miasta zajęły miejsce przy stole”<sup>10</sup>. Oczywiście, miasta miały pewien wpływ na kształtowanie polityk wspólnotowych, jak chociażby poprzez Komitet Regionów czy Politykę Spójności, jednak to dopiero Pakt Amsterdamski daje miastom realne narzędzia, aby mogły stawać się podmiotami kształtującymi polityki wspólnotowe.

Sam Pakt Amsterdamski jest zwieńczeniem wielu działań dotyczących polityk miejskich, podejmowanych głównie na nieformalnych spotkaniach ministrów poszczególnych państw członkowskich odpowiedzialnych za rozwój regionalny i polityki miejskie<sup>11</sup>. Kluczowe jednak dokumenty, wzmacniające spójną politykę miejską, zostały podpisane w roku 2007. Były to: „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast” oraz Traktat Lizboński (podpisany 13 grudnia 2007 roku, wszedł

2014; E. Glaeser, *Triumph of the City. How Urban Space make Us Human*, London 2012, R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe Elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela, 18.07.2014, s. 8.

<sup>10</sup> S. Potjer, M. Hajer, *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU*, Utrecht 2017, s. 3, <https://www.uu.nl/sites/default/files/essay-urban-futuresstudio-12juli-web.pdf> [odczyt: 26.07.2017].

<sup>11</sup> Pełny spis takich działań znajduje się w aneksie załączonym do dokumentu ustanawiającego nową agendę miejską: Urban Agenda for the EU „Pact of Amsterdam”, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf) [odczyt: 27.02.2017].

w życie 1 grudnia 2009 roku). W wypadku Karty Lipskiej ministrowie państw członkowskich odpowiedzialni za rozwój miast zgodzili się na wspólne zasady i strategię dotyczące polityki rozwoju miejskiego, zobowiązując się do: 1) zapoczątkowania politycznej inicjatywy w swoich państwach członkowskich, tj. jak mogą zostać zintegrowane zasady i strategię Karty Lipskiej nt. Zrównoważonych Miast Europejskich z krajową, regionalną i lokalną polityką rozwoju; 2) zapewnienia dalszego funkcjonowania instrumentu zintegrowanego rozwoju miejskiego, przez wspieranie kompetentnych do jego wdrożenia struktur rządowych i tworzenie na szczeblu krajowym wymaganych warunków ramowych; 3) promowania zrównoważonego rozwoju przestrzennego na podstawie zdecentralizowanego europejskiego systemu miast<sup>12</sup>. Karta Lipska tworzyła nowe ramy odniesienia dla kształtowania się wspólnotowych polityk europejskich i można ją traktować jako pewien rodzaj nowej narracji miejskiej w UE. Konkretnie narzędzia dla polityki miejskiej znalazły się natomiast w Traktacie Lizbońskim, wprowadzającym trzeci wymiar spójności; obok gospodarczej i społecznej – także terytorialną.

Agenda miejska UE zakreślona w Pakcie Amsterdamskim aktualnie skupia się na 12 priorytetowych tematach, mających wspierać innowacyjny, ekologiczny i inkluzyjny rozwój miast europejskich. Są to: jakość powietrza, mieszkalnictwo, integracja migrantów i uchodźców, ubóstwo w miastach, dostosowanie do zmian klimatycznych, przemiany energetyczne, gospodarka o obiegu zamkniętym, mobilność miejska, technologie cyfrowe, zamówienia publiczne, miejski rynek pracy oraz zrównoważone użytkowanie gruntów i rozwiązania oparte na środowisku naturalnym<sup>13</sup>. Nie sposób w tak krótkim artykule poddać szczegółowej analizie wszystkich 12 tematów. Dalej ograniczę się zatem do analizy trzech pierwszych priorytetów, w moim przekonaniu najbardziej charakterystycznych przykładów tego, jak polska polityka miejska wpisuje się w polityki wspólnotowe.

### 3. Polska polityka miejska na tle polityki wspólnotowej

Polska po transformacji systemowej z powodu różnych czynników nie doczekała się spójnych polityk miejskich, a pierwsza dekada członkostwa w UE niewiele w tym wypadku zmieniła<sup>14</sup>. Zaniechania w tym zakresie przełożyły się na wiele dysfunkcji, które sprawiły, że rozwój polskich miast po akcesji do UE odbiegał od europejskich modeli. Nasycenie miast kapitałem przy jednoczesnym braku spójnych polityk rozwojowych nie mogło się przełożyć na zrównoważony rozwój. Działo się wprost przeciwnie – degradacji uległy trudno odnawialne zasoby miast, takie

<sup>12</sup> [http://www.sarp.org.pl/pliki/karta\\_lipska.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska.pdf) [odczyt: 1.08.2017].

<sup>13</sup> K. Nabielek, D. Hamers, D. Evers, *Cities in Europe – Facts and figures on cities and urban area*, 2016, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pbl\\_2016\\_cities\\_in\\_europe\\_23231.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pbl_2016_cities_in_europe_23231.pdf) [odczyt: 29.07.2017].

<sup>14</sup> J. Gądecki, P. Kubicki, *Polityki miejskie*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2014, nr 27.

jak: ład przestrzenny i środowisko przyrodnicze. Próby poprawy tego stanu rzeczy na poziomie krajowym trudno uznać za satysfakcjonujące, pomimo ogłaszania ważnych dokumentów strategicznych w tym zakresie. W październiku 2015 roku Rada Ministrów przyjęła dokument „Krajowa Polityka Miejska 2023”, w którym czytamy:

Krajowa Polityka Miejska (KPM) jest dokumentem określającym planowane działania administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej, uwzględniającym cele i kierunki określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz krajowej strategii rozwoju regionalnego. Służy ona celowemu, ukierunkowanemu terytorialnie działaniu państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystaniu ich potencjałów w procesach rozwoju kraju<sup>15</sup>.

Dokument ten, powstający w modelu partycypacyjnym, w ramach którego zaangażowane były różne środowiska, w tym ruchy miejskie, odpowiada na istotne problemy polskich miast i został dobrze przyjęty przez społeczeństwo. W praktyce nie przyczynił się jednak do tworzenia zintegrowanej polityki miejskiej, co dobrze ilustrują trzy omawiane poniżej priorytety Paktu Amsterdamskiego.

### 3.1. Jakość powietrza

Brytyjski historyk Tony Judt w monumentalnej rozprawie *Powojnie. Historia Europy od 1945 roku* zwracał uwagę, że kwestie ekologiczne, zwłaszcza walka o jakość powietrza, były w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku czynnikiem mobilizującym ruchy opozycyjne za żelazną kurtyną. Poprawa jakości powietrza, dążenie do ekologicznych standardów europejskich była jednym ze znaczników tego, co dziś nazywamy procesem europeizacji. Opisując katastrofalną sytuację ekologiczną w krajach bloku wschodniego, brytyjski historyk cytuje fragment powieści opisujący czeską Pragę z lat osiemdziesiątych, gdzie: „ciemna, zimna mgła pachniała dymem, siarką i drażliwością”<sup>16</sup>. Dokładnie takimi samymi słowami można opisać większość współczesnych polskich miast w okresie od jesieni do wiosny, kiedy spowija je gęsty smog. Mur berliński runął trzy dekady temu, jednak smog w polskich miastach zdaje się w sposób symboliczny przypominać, że wciąż istnieją silne bariery ograniczające proces europeizacji polskich miast.

Jednym z głównych priorytetów europejskiej polityki miejskiej jest poprawa jakości powietrza, a polskie miasta należą pod tym względem do najbardziej zanieczyszczonych w UE. Według Światowej Organizacji Zdrowia w 2016 roku aż 35 polskich miast znalazło się w pierwszej 50 najbardziej zanieczyszczonych miast w UE<sup>17</sup>. Pomimo tak katastrofalnej sytuacji na poziomie krajowym nie wypracowano żadnej zintegrowanej polityki, dającej samorządom narzędzia do poprawy tego

<sup>15</sup> *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 6.

<sup>16</sup> T. Judt, *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008, s. 667.

<sup>17</sup> [http://www.who.int/phe/health\\_topics/outdoorair/databases/cities/en/](http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/) [odczyt: 10.08.2017].

stanu rzeczy. Co znamienne, działania podejmowane w celu poprawy jakości powietrza są wynikiem aktywności spontanicznych ruchów społecznych, czego dobrym przykładem jest Kraków. Mimo że w Krakowie, jak w wielu innych polskich miastach, smog stanowił istotny problem od lat, to zarówno na poziomie krajowym, jak i samorządowym nie zrobiono dosłownie nic, aby ten problem rozwiązać. Dopiero wielka mobilizacja społeczna i presja ruchów miejskich zmusiła władze samorządowe do podejmowania konkretnych działań. W badaniach Eurobarometru dotyczących jakości życia w miastach europejskich w 2015 roku aż 83% mieszkańców Krakowa uznało, że jakość powietrza jest tam zdecydowanie niezadowolająca, co ulokowało stolicę Małopolski na niechlubnym ostatnim miejscu spośród 79 badanych miast<sup>18</sup>. Narastająca świadomość społeczna dotycząca katastrofalnego stanu powietrza w mieście zaczęła przekładać się na konkretne działania. Pod presją zawiązanego pod koniec roku 2012 ruchu miejskiego „Krakowski Alarm Smogowy”, w styczniu 2016 Sejmik Małopolski przyjął uchwałę antysmogową, która wejdzie w życie 1 września 2019. Na mocy tej uchwały Kraków (jako do tej pory jedyna gmina miejska) objęty będzie całkowitym zakazem spalania węgla i drewna w kotłach, piecach i kominkach. Obecnie, pod presją rozwijających się lokalnych „alarmów smogowych”, coraz więcej samorządów przygotowuje stosowne uchwały antysmogowe. Poprawa jakości powietrza – tak istotny aspekt miejskich polityk wspólnotowych – może być implementowany na rodzimy grunt tylko dzięki zaangażowaniu obywatelskiemu. W tym wypadku mamy do czynienia z modelowym przykładem europeizacji wyłącznie na poziomie *bottom-up*, gdzie oficjalne instytucje i struktury pozostają daleko z tyłu.

### 3.2. Integracja emigrantów

Kolejnym priorytetem polityki miejskiej zakreślonym w Pakcie Amsterdamskim jest integracja emigrantów. W ostatnim półwieczu w Europie zaszły istotne zmiany w odniesieniu do tej kwestii. Przez całe stulecia Europa była kontynentem, z którego częściej się emigrowało, niż do niego przybywało. Sytuacja zmieniła się diametralnie po II wojnie światowej, co spowodowane było zachodnim „cudem gospodarczym”, w wyniku którego rozpędzone gospodarki państw zachodnich potrzebowały coraz więcej tzw. gościnnych pracowników<sup>19</sup>. Od tego czasu Unia Europejska<sup>20</sup> stała się jednym z najważniejszych celów migracji zarobkowych. Aktualnie, według danych Eurostatu (2015), na terenie UE mieszka 52,8 miliona osób, które urodziły się w innym kraju niż ten, w którym obecnie mieszkają, co stanowi niemal 10 procent

<sup>18</sup> Eurobarometer, *Quality of life in cities. Perception survey in 79 European cities*, 2016, s. 119–121.

<sup>19</sup> Więcej na ten temat: T. Judt, *Powojnie. Historia...*, s. 285–461.

<sup>20</sup> W celu uproszczenia wywodu użyta została tu obowiązująca od 1992 r. nazwa Unia Europejska.

całej unijnej populacji, a znakomita większość z nich pochodziła z krajów pozaunijnych<sup>21</sup>. Co istotne w kontekście prowadzonych rozważań, migracje te koncentrują się przede wszystkim w miastach. Gdy zatem weźmie się pod uwagę ich skalę, oczywiście wydaje się stawianie integracji emigrantów jako kluczowego priorytetu polityki miejskiej we współczesnej Europie.

Przypadek polskich miast w odniesieniu do problematyki migracji jest pod wieloma względami odmienny. Przez wiele lat kwestia integracji osób wywodzących się z różnych kultur była traktowana jako marginalna. Działo się tak z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, jedną z konsekwencji II wojny światowej było to, że Polska stała się jednym z najbardziej homogenicznych etnicznie krajów Europy. Po drugie, ze względu na zapóźnienia cywilizacyjne i ekonomiczne, aż do akcesji do UE, Polska nie była celem migracji zarobkowych. Dlatego też zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i społecznym, kontakty z „innym” był raczej marginalne, co przełożyło się na brak dobrych praktyk i polityk integrujących. Potwierdzają to badania prowadzone nad kwestiami integracji migrantów. Przykładowo: kilkuletnie badania realizowane w Poznaniu po akcesji do UE wskazują, że: „cudzoziemcy w Poznaniu żyją *obok* społeczeństwa przyjmującego”<sup>22</sup>. Ostatnie lata znacznie zdynamizowały sytuację migracyjną w polskich miastach, na co zasadniczy wpływ miała niestabilność geopolityczna. Wojna na wschodzie Ukrainy i w Syrii oraz zdestabilizowana sytuacja w wielu innych państwach sprawiły, że także do Polski zaczęli napływać uchodźcy i emigranci ekonomiczni. Celem tych migracji, co rozumiałe, stały się największe polskie miasta, jednak podobnie jak w kontekście poprawy jakości powietrza, państwo nie wykazuje większego zainteresowania wspieraniem samorządów miejskich w tworzeniu polityk integrujących migrantów. Jest wręcz odwrotnie. Można odnieść wrażenie, że narastająca w ostatnich latach retoryka antymigracyjna jest wykorzystywana do budowania kapitału politycznego, co skutkuje narastaniem nastrojów ksenofobicznych. Dobrze pokazują to cykliczne badania Eurobarometru prowadzone na próbie 79 miast UE oraz Turcji. W przypadku Polski badaniem objęte są cztery miasta: Białystok, Gdańsk, Kraków i Warszawa. W badaniach z roku 2009 polskie miasta okazały się wyjątkowo otwarte na „innych”. W odpowiedzi na pytanie: „czy obecność obcokrajowców jest dobra dla miasta?” Kraków ułożył się na 3 pozycji wśród najbardziej otwartych miast, tuż za tak kosmopolitycznymi miastami, takimi jak: Luksemburg i Sztokholm. Pozostałe polskie miasta uwzględnione w badaniach zajęły odpowiednio: Gdańsk 7 miejsce, Białystok 14 i Warszawa 15<sup>23</sup>. Natomiast wyniki badań realizowanych pod koniec 2015, a więc w szczytowym okresie kryzysu migracyjnego w UE, wskazują na nasilanie się nastrojów ksenofobicznych w polskich miastach. Liderujący jak do tej pory Kraków znalazł się na 23 pozycji, znaczny

<sup>21</sup> *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*, Luxembourg 2016, Publications office of the European Union, s. 222.

<sup>22</sup> N. Bloch, M. Buchowski, A. Chwieduk, J. Schmidt, *Wnioski końcowe* [w:] M. Buchowski, J. Schmidt (red.), *Migracje a heterogeniczność kulturowa. Na podstawie badań antropologicznych w Poznaniu*, Poznań 2012, s. 271.

<sup>23</sup> Eurobarometer, *Perception survey on quality of life in European cities*, 2009.



spadek odnotowano także w przypadku Białegostoku, zajmującego 51 pozycję i Warszawy z 56 pozycją. Jedynie Gdańsk pozostał na stosunkowo wysokim miejscu 15<sup>24</sup>.

Na narastające nastroje ksenofobiczne i w związku z tym na potrzebę tworzenia polityk integrujących migrantów zwracają uwagę samorządowcy największych polskich miast. Ważny krok w celu tworzenia zintegrowanej polityki migracyjnej uczyniły właśnie samorządy miejskie, a konkretnie Unia Metropolii Polskich. 30 czerwca 2017 roku w Gdańsku została podpisana „Deklaracja prezydentów o współdziałaniu miast Unii Metropolii Polskich w dziedzinie migracji”. Swoją podpisali wszyscy (poza prezydentem Katowic) władze największych polskich miast. W UMP współdziała 12 głównych miast polskich: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. 11 miast należących do UMP jest członkami zwyczajnymi Stowarzyszenia Eurocities, a przedstawiciele UMP zasiadają w Komitecie Regionów UE. Według danych prezentowanych na stronie internetowej UMP, obszary metropolitalne skupione wokół tych miast liczą 16 mln mieszkańców i prawie 1,5 mln studentów<sup>25</sup>, co stanowi znaczny odsetek ludności kraju. W deklaracji można przeczytać między innymi:

W celu przyjaznego przyjęcia imigrantów konieczne jest wspólne działanie organów władzy samorządowej i rządowej, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, uczelni wyższych, instytucji kultury oraz organizacji biznesu i rynku pracy. W naszym wspólnym, szeroko rozumianym interesie jest odpowiedzialne i bezpieczne zarządzanie migracjami na poziomie lokalnym, tak aby tworzyć miasta społecznie spójne, minimalizując zagrożenia związane z gettoizacją, separacją, biedą i wykluczeniem nowych mieszkańców. Deklarujemy współdziałanie miast poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, w celu zapewnienia wysokiej jakości życia wszystkim mieszkańcom, w duchu solidarności i odpowiedzialności za wspólnotę, którą tworzymy wraz z migrantami<sup>26</sup>. Praktyczne skutki, jakie deklaracja wniesie do polityk integracyjnych, będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie. Niewątpliwie to bardzo ważny głos, przełamujący narastającą narrację lęku przed „innymi” – czy wręcz ksenofobii. Jednym z wymiernych sukcesów miasta jest przyciąganie dynamicznych kreatywnych jednostek, które często reprezentują różne kultury i systemy wartości. Polskie miasta, jeśli chcą wejść na ścieżkę innowacyjnego rozwoju, muszą przyciągać „innych” i tworzyć polityki dla ich integracji, inaczej pozostaną na głębokich peryferiach i skazane będą na imitację, a nie rozwój.

### 3.3. Polityka mieszkaniowa

Trzecim analizowanym priorytetem wspólnotowej polityki miejskiej jest polityka mieszkaniowa. W polskim przypadku trudno w tym aspekcie w ogóle używać terminu „polityka” – rozumianego jako kształtowanie długofalowych strategii działań administracji publicznej. Po transformacji systemowej polska polityka mieszkaniowa właściwie przestała istnieć, a problem mieszkalnictwa został przerzucony na

<sup>24</sup> Eurobarometer, *Quality of life in cities. Perception survey in 79...*

<sup>25</sup> <http://www.metropolie.pl/pl/> [odczyt: 2.08.2017].

<sup>26</sup> <http://www.metropolie.pl/pl/4689,deklaracja-prezydentow-z-30-czerwca-2017-r-o-wspol-dzialaniu-miast-unii-metropolii-polskich-w-dziedzinie-migracji/> [odczyt: 2.08.2017].

wolny rynek. W myśl dominującej ideologii neoliberalnej zakładano, że najlepiej na potrzeby mieszkaniowe w kraju odpowiedzą deweloperzy, zatem zarówno państwo, jak i gminy nie wykazywały większej aktywności w tworzeniu polityki mieszkaniowej. Skutki takich działań analizowała Alina Muzioł-Więclawowicz, pisząc że:

[...] warunki mieszkaniowe w Polsce należą do najsłabszych w Europie. Perspektywy wielu ludzi oczekujących na wynajęcie mieszkania w ramach zasobów publicznych są na tyle odległe, że wręcz nierealne. Sytuacja mieszkaniowa większości Polaków nie zmieniła się ani w trakcie transformacji, ani w okresie dynamicznych przemian po przystąpieniu do Unii Europejskiej, a nowe pokolenia mają najsłabsze perspektywy dostępu do samodzielnego mieszkania w dobrym standardzie, zajmowanego samodzielnie, ze stabilną perspektywą najmu lub nieobciążającej zbytnio budżetu domowego spłaty kredytu hipotecznego<sup>27</sup>.

Badania ankietowe prowadzone przez CBOS w roku 2010 i 2013 wykazały, że trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych są istotnym problemem polskich obywateli. W badaniu na reprezentatywnej próbie w 2013 roku 52,8% respondentów uznało, że brak mieszkania i perspektyw na rozwiązanie tego problemu jest jednym z trzech najważniejszych problemów polskich rodzin. Zdecydowana większość – 72,7% ankietowanych – twierdziła, że sytuacja mieszkaniowa Polaków ma negatywny wpływ na wskaźnik przyrostu naturalnego. Podobne badania przeprowadzono na zamówienie Fundacji Habitat Humanity Poland w 2015 roku. Brak mieszkania za istotny problem Polaków uważa 52% badanych, częściej mieszkańcy miast powyżej 500 tys. mieszkańców (74%). Konsekwencją problemów mieszkaniowych są decyzje o migracji i ograniczeniu rodzielstwa. Według danych, 64% badanych znało kogoś, kto ze względu na sytuację mieszkaniową odkłada decyzję o posiadaniu dziecka. Dokładnie 72% badanych znało osoby, dla których sytuacja mieszkaniowa była jednym z powodów wyjazdu za granicę<sup>28</sup>. Pomimo tak fatalnej sytuacji mieszkaniowej kwestia mieszkaniowa nie stanowiła priorytetów polityk krajowych. Według EUROSTATU wydatki polskiego budżetu na budownictwo mieszkaniowe sięgały w 2013 roku 2,5% PKB. W tym samym czasie państwa o zasobach mieszkaniowych nieporównywalnie lepszych od Polski wydawały na ten cel znacznie więcej, przykładowo: Francja wydatkowała 6,1% PKB, Finlandia 6,0%, a Belgia i Niemcy o 5,9% PKB<sup>29</sup>. Nie sama skala wydatków jest tu jednak istotna, ale to w jaki sposób polityka mieszkaniowa wpływa na zrównoważony rozwój miasta. W przypadku programów mieszkaniowych, które wdrażało państwo, można mieć w tym względzie istotne zastrzeżenia. Przykładowo, uruchomiony w 2013 roku program Mieszkanie dla Młodych spotkał się z gruntowną krytyką strony społecznej. Aktywiści miejscy skupieni w ramach Kongresu Ruchów Miejskich pisali o MdM:

<sup>27</sup> A. Muzioł-Więclawowicz, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa* [w:] M. Salomon, A. Muzioł-Więclawowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015, s. 13.

<sup>28</sup> Tamże s. 36–37.

<sup>29</sup> Tamże, s. 14.

W praktyce oznacza to rządową dotację dla prywatnych firm deweloperskich, mimo że firmy te i tak osiągają niezwykle duże (w porównaniu do innych branż) marże, sięgające średnio aż 40 procent (według ubiegłorocznego raportu NBP). Program MdM, w ramach którego dotowane będą wyłącznie mieszkania z rynku pierwotnego w określonym pułapie cenowym, sprawi, iż nowe budownictwo będzie realizowane przede wszystkim na obszarach nieurbanizowanych, położonych w znacznej odległości od centrów miast, gdzie działki są tańsze niż w lokalizacjach centralnych. Taki model rozwoju przestrzennego powszechnie uważany jest za niekorzystny. W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 czytamy wyraźnie, że: *promowanie taniego wybudowania domu na „taniej ziemi” de facto kosztuje całe społeczeństwo co najmniej dwukrotnie więcej niż w strefie o właściwej intensywności zabudowy z odpowiadającym jej uzbrojeniem*. Program MdM zatem będzie generował wspomniane wyżej kosztą i nasilał zjawisko suburbanizacji. Jest on sprzeczny nie tylko ze wspomnianą Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, ale również z przyjętymi w lipcu br. przez Rząd RP, Załoženiami do Krajowej Polityki Miejskiej, a także z planowanym Narodowym Programem Rewitalizacji<sup>30</sup>.

Program MdM znacznie przyczynił się do rozlewania się miast i całego szeregu dysfunkcji z tego wynikających. Rozlewające się miasta zostały skazane są na energochłonny, indywidualny transport samochodowy, co przekłada się na spadek jakości życia w miastach. Ponadto przemieszczenie młodej klasy średniej na słabo skomunikowane peryferia pozbawia miasta istotnej grupy stymulującej rozwój usług, kultury i przemysłów kreatywnych – kół zamachowych gospodarki współczesnych miast.

#### 4. Europeizacja polskich miast z perspektywy społecznej

Przedstawione powyżej przykłady wskazują, że na poziomie projektowym/instytucjonalnym trudno mówić o faktycznej europeizacji polskich miast. Sytuacja wygląda inaczej, jeśli na omawiany problem spojrzemy z perspektywy społecznej. Na tym poziomie europeizacja postępuje wyraźnie szybciej i ma głębsze podstawy. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka, a jedną z najważniejszych stanowi kształtowanie się nowego mieszczaństwa, dla którego miasto i miejskość stanowią kluczowe ramy odniesienia. Nowe mieszczaństwo, jako pokolenie boomu edukacyjnego i integracji europejskiej, doświadczało w praktyce tego, jak funkcjonują miasta europejskie, a dobre praktyki starało się przenosić na rodzimy grunt<sup>31</sup>. Próby przeszczepiania dobrych praktyk w zakresie polityk miejskich najczęściej jednak napotykały opór rodzimych struktur oraz instytucji funkcjonujących w „dyskursie przedmieść”<sup>32</sup>,

<sup>30</sup> <http://kongresruchowmiejskich.pl/?p=942> [odczyt: 10.08.2017].

<sup>31</sup> P. Kubicki, *Nowi mieszczaństwo – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, „Przegląd Socjologiczny” 2011, t. LX/2–3.

<sup>32</sup> Mam tu na myśli złożony problem szczegółowo opisany w: P. Kubicki, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków 2016, s. 253–259. Jednym ze skutków dominacji „dyskursu przedmieść” jest to, że w przeciwieństwie do procesów charakterystycznych dla miejskiego odrodzenia na Zachodzie, które charakteryzuje się między innymi zatrzymaniem procesów odpływu mieszkańców miast i ponownym dowartościowaniu życia w centrach,

stojącym w opozycji do współczesnego europejskiego dyskursu miejskiego. Reakcją na tę „nieeuropejską” politykę miejską jest dynamiczny rozwój ruchów miejskich w ostatniej dekadzie. Ma to o tyle istotne znaczenie, o ile współczesne ruchy społeczne – na co zwraca uwagę wielu badaczy tego zjawiska – przechodzą istotne przeobrażenia. Rośnie znaczenie konfliktów niematerialnych, których stawką jest kontrola zasobów związanych z wytwarzaniem znaczeń dających aktorom społecznym możliwości wywarcia wpływu nie tylko na swoje środowisko. Współczesne ruchy społeczne są raczej ruchami kulturowymi i traktować je należy jako agentów zmiany kulturowej<sup>33</sup>. Dotyczy to szczególnie polskich ruchów miejskich, których rozwój koreluje ze zmianami kulturowymi zachodzącymi w polskim społeczeństwie w ostatnich latach<sup>34</sup>. W największym uproszczeniu zmiana ta dotyczy przełamywania „dyskursu przedmieść” będącego konsekwencją silnych tradycji szlachecko-chłopskich. To między innymi pod wpływem rosnących w siłę ruchów miejskich zaczął się kształtować nowy dyskurs miejski; sposób mówienia o mieście i rozumienia jego roli we współczesnym świecie – jako podmiotu procesów politycznych, społecznych i kulturowych.

Rosnąca rola ruchów miejskich w Polsce wpisuje się w ideę europeizacji miast wyrażoną w Pakcie Amsterdamskim, gdy zwraca się szczególną uwagę na działania nieformalne, aktywizujące społeczeństwo, które prowadzą do budowania sieci współpracy. Budowanie miejskich sieci współpracy i wymiany ma w Europie bogate tradycje. To dzięki takim sieciom miejskim, połączonym rodzinami praw miejskich, mogła się kształtować i rozwijać Europa<sup>35</sup>. Także współcześnie miejskie sieci współpracy i partnerstw są istotnym elementem kształtowania wspólnotowej polityki miejskiej, czego przykładem mogą być między innymi: EUROCITIES<sup>36</sup>, CEMR<sup>37</sup>, URBACT<sup>38</sup>. Ważną rolę odgrywają też sieci współpracy poświęcone konkretnym obszarom, takim jak

---

polskie miasta, z niewielkimi wyjątkami, w ostatnich dwóch dekadach przechodzą intensywny proces depopulacji i suburbanizacji.

<sup>33</sup> Por.: D. Della Porta, M. Diani, *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*, Kraków 2009; A. Melucci, *The Process of Collective Identity* [w:] H. Johnston, B. Klandermans (red.), *Social Movements and Culture*, Minneapolis 1995; A. Touraine, *Samotworzenie się społeczeństwa*, Kraków 2010.

<sup>34</sup> P. Kubicki, *Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, t. 2.

<sup>35</sup> P.M. Hohenberg, L.H. Lees, *The Making of Urban Europe 1000–1994*, Cambridge, Mass., London 1995.

<sup>36</sup> Sieć współpracy skupiająca największe miasta europejskie, powołana do życia przez burmistrzów sześciu miast (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Mediolan, Rotterdam) w 1986 r. Obecnie skupia ponad 130 największych miast i 40 miast partnerskich z 35 krajów europejskich. Do stowarzyszenia należą następujące polskie miasta: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. Więcej, <http://www.eurocities.eu> [odczyt: 27.02.2017].

<sup>37</sup> The Council of European Municipalities and Region (Rada Gmin i Regionów Europy) jest najstarszym, powstałym w 1951 r., stowarzyszeniem skupiającym samorządy lokalne i regionalne z 42 krajów europejskich. Więcej, <http://www.ccre.org/> [odczyt: 26.02.2017].

<sup>38</sup> Program wspierający wymianę wiedzy i doświadczeń promujących zrównoważony rozwój miast, skupiający 550 miast z 30 krajów europejskich. Więcej, <http://www.urbact.eu/> [odczyt: 27.02.2017].

na przykład kwestie zmian klimatycznych: Energy Cities and Climate<sup>39</sup> czy sieci współpracy kulturalnej<sup>40</sup>. Polskie miasta, poza uczestnictwem w wymienionych powyżej sieciach europejskich, tworzą także własne na poziomie krajowym, takie jak: Unia Metropolitalna, Związek Miast Polskich czy bardziej nieformalna Sieć Progresywnych Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów. Przedstawione przykłady dotyczą jednak wymiaru instytucjonalnego, z punktu widzenia niniejszych rozważań dużo bardziej efektywnymi sieciami współpracy są te budowane spontanicznie, oparte na zaangażowaniu obywatelskim i partycypacji. Jako modelowe przykłady takich sieci można wskazać Kongres Ruchów Miejskich oraz Koalicję Miast dla Kultury.

Kongres Ruchów Miejskich (KRM) powstał w czerwcu 2011 roku jako nieformalna organizacja sieciująca ruchy miejskie z kilkudziesięciu polskich miast. Do tej pory odbyło się pięć kongresów: I – w Poznaniu 2011, II – w Łodzi 2012, III – w Białymstoku 2013, IV – w Gorzowie Wielkopolskim 2015 oraz V – na Śląsku i w Zagłębiu 2017. Przez kilka lat swojego istnienia KRM nie posiadał żadnych formalnych struktur, mimo to stał się efektywną platformą budowania kapitału społecznego i wymiany dobrych praktyk. Dopiero od kwietnia 2017 roku KRM sformalizował swoją działalność i został zarejestrowany jako Związek Stowarzyszeń „Kongres Ruchów Miejskich” (Fed-KRM), skupiający 34 ruchy miejskie<sup>41</sup>. Aktywiści miejscy – powołując do życia KRM – wskazywali na najważniejsze problemy dotyczące polityk miejskich, w szczególności zaś na wyraźne zapóźnienia pod tym względem polskich miast w odniesieniu do standardów europejskich. Zdaniem inicjatorów KRM powstał:

Bo w polskich miastach (a to motor rozwoju kraju) od lat narastają zasadnicze problemy, hamujące ich rozwój i obniżające jakość życia mieszkańców. Nie zależą one od społeczności lokalnych i ich władz, bowiem sprzyjają im niekorzystne regulacje prawne albo polityki centralnej, poczynając od braku strategicznej dla rozwoju miast polityki miejskiej. Problemy te to chaos przestrzenny, zapaść transportu miejskiego, mieszkalnictwa, gentryfikacja zamiast rewitalizacji miast, problemy metropolizacji, stratyfikacja społeczna i brak partycypacji mieszkańców, kryzys finansów, zmniejszająca się pula środków na politykę społeczną i kulturę<sup>42</sup>.

KRM, który z czasem zaczął odgrywać rolę nieformalnego *think-tanku* na polu polityki miejskich, wprowadził do debaty publicznej język mówienia i myślenia o mieście bliższy standardom europejskim niż ten dotychczasowy, kształtowany pod wpływem „dyskursu przedmieść”.

<sup>39</sup> S. Potjer, M. Hajer, *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU*, Utrecht University 2017, s. 8, <https://www.uu.nl/sites/default/files/essay-urbanfuturesstudio-12juli-web.pdf> [odczyt: 26.07.2017].

<sup>40</sup> Ze szczegółową analizą sieciowej współpracy na polu kultury europejskiej można się zapoznać w: P. Kubicki, B. Gierat-Bieroń, J. Orzechowska-Waślawska, *Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury zmienił polskie miasta*, Kraków 2017, s. 155–159.

<sup>41</sup> Liczba ta (stan na dzień 17.08.2017) obejmuje jedynie formalne stowarzyszenia, które mogą przystąpić do Fed-KRM, <http://kongresruchowmiejских.pl/o-nas/czlonkowice-krm/>. Faktyczna liczba ruchów miejskich nieposiadających formalnych struktur a współtworzących KRM jest znacznie większa.

<sup>42</sup> <http://kongresruchowmiejских.pl/o-nas/> [odczyt: 17.08.2017].

Drugim przykładem sieciowej współpracy spontanicznej jest Koalicja Miast dla Kultury<sup>43</sup>. Na stronie internetowej tej inicjatywy można przeczytać, że:

[...] celem Koalicji jest prezentacja miast skupiona na najważniejszych i najbardziej charakterystycznych dla nich narracjach kulturowych, flagowych projektach i tym, co stanowi o ich *genius loci*. Istotnym wymiarem programu jest również dyskusja o samorządowej odpowiedzialności za kulturę polską. Projekt jest ukierunkowany na proces, dialog i długie trwanie. Jest platformą wymiany doświadczeń, siecującą polskie instytucje, organizacje oraz twórców kultury<sup>44</sup>.

Co prawda formalnie jako deklaracja współpracy w trakcie trwania Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016 Koalicja Miast dla Kultury została podpisana w październiku 2015 roku przez prezydentów sześciu miast (z czasem do porozumienia dołączyły kolejne), jednak sama idea koalicji – jako spontanicznej, usieciowionej współpracy miast na polu kultury – zawiązała się w trakcie starań o miano Europejskiej Stolicy Kultury w latach 2007–2011. Do konkursu stanęło wówczas 11 polskich miast, traktując tę rywalizację w sposób bardzo prestiżowy. Z początkowej rywalizacji, z czasem powstała sieć współpracy oparta na kapitale społecznych poszczególnych zespołów przygotowujących aplikacje konkursowe ESK. Badania nad tzw. efektem ESK wykazały, że:

Koalicja Miast była inicjatywą bezprecedensową w historii programu Europejskiej Stolicy Kultury. Narodziła się z chęci autentycznej współpracy miast starających się o tytuł ESK 2016, zwłaszcza jednak dzięki silnym więzom, jakie wytworzyły się pomiędzy zespołami przygotowującymi aplikacje konkursowe. Od początku w inicjatywie uczestniczyli zarówno reprezentanci władzy samorządowej, jak i osoby z biur ESK, czyli współtworzący formularze aplikacyjne autorzy, bądź współautorzy najważniejszych koncepcji artystyczno-kulturowych. Od początku podkreślano otwartą współpracę i wymianę myśli oraz koncepcji estetycznych, które są wartością nadrzędną w stosunku do pokusy rywalizacji i konkurencji międzymiastowej. Inicjatorzy spotykali się kilkakrotnie (na konferencjach w Lublinie i Wrocławiu, warsztatach w Gdańsku i Kongresie w Łodzi) zanim ustalono program prezentacji miast we Wrocławiu 2016 – taką artystyczną platformę Koalicji Miast dla ESK Wrocław 2016<sup>45</sup>.

Rezultatem tej współpracy był wspólny dokument *Koalicja miast. Projekt współpracy w ramach Europejskiej Stolicy Kultury 2016 Wrocław*, który opisywał warunki wspólnego działania. Jeszcze przed finalnym rozstrzygnięciem konkursu, w październiku 2010 roku miasta kandydackie podpisały w Szczecinie deklarację

<sup>43</sup> Prezentowane wnioski pochodzą z projektu badawczego *Efekt ESK. W poszukiwaniu nowych miejskich narracji*, rok realizacji 2016, finansowanego przez Biuro Festiwalowe IMPART 2016, realizowanego przez zespół pracowników Instytutu Europeistyki UJ nr PSP: K/KDU/000332. Szczegółowe wnioski z projektu zostały opisane w: P. Kubicki, B. Gierat-Bieroń, J. Orzechowska-Waślawska, *Efekt ESK. Jak konkurs...*

<sup>44</sup> <http://koalicjamiast.wroclaw2016.pl/#> [odczyt: 19.09.2017].

<sup>45</sup> P. Kubicki, B. Gierat-Bieroń, J. Orzechowska-Waślawska, *Efekt ESK. Jak konkurs...*, s. 160–161.

*Obywatelskiego Partnerstwa dla Kultury 2016*<sup>46</sup>, która oznaczała kolektywną współpracę z wygranym niezależnie od tego, kto nim ostatecznie zostanie. Jednym z przejawów takiej współpracy były prezentacje artystyczne miast-koalicjantów w trakcie trwania ESK Wrocław 2016, a także cały cykl debat i seminariów dotyczących funkcjonowania kultury na poziomie samorządów.

## Podsumowanie

Proces europeizacji polskich miast przebiega dwutorowo. Na poziomie instytucjonalnym (*top-down*) europeizacja rozwija się z wyraźnymi oporami. Polska jako członek UE ratyfikuje wspólnotowe dokumenty, wyznaczające polityki miejskie. Problem jednak w tym, że nie przekłada się to na konkretne działania, gdyż krajowe otoczenie instytucjonalne nie jest dostosowane do kształtowania spójnej polityki miejskiej. Inaczej sytuacja wygląda na poziomie oddolnym (*bottom-up*), który można uznać za motor procesu europeizacji polskich miast. Polskie miasta europeizowane są przede wszystkim dzięki obywatelskiemu zaangażowaniu ich mieszkańców. Kluczowym problemem dla europeizacji polskich miast jest zatem pytanie o to, w jakim stopniu oficjalne instytucje i struktury będą w stanie wykorzystywać oddolny potencjał oraz zmieniać się pod jego wpływem.

## Bibliografia

- Barber B., *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa 2014.
- Benevolo L., *Miasto w dziejach Europy*, Warszawa 1995.
- Bloch N., Buchowski M., Chwieduk A., Schmidt J., *Wnioski końcowe* [w:] M. Buchowski, J. Schmidt (red.), *Migracje a heterogeniczność kulturowa. Na podstawie badań antropologicznych w Poznaniu*, Poznań 2012.
- Gądecki J., Kubicki P., *Polityki miejskie*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2014, nr 27.
- Glaeser E., *Triumph of the City. How Urban Space make Us Human*, London 2012.
- Eurobarometer, *Quality of life in cities. Perception survey in 79 European cities*, 2016.
- Eurobarometer, *Perception survey on quality of life in European cities*, 2009.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Warszawa 2010.
- D. Della Porta, M. Diani, *Ruchy społeczne. Wprowadzenie*, tłum. A. Sadza, Kraków 2009.
- Judt T., *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2008.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Miejski Wymiar Polityki UE – Kluczowe Elementy Agendy Miejskiej UE, Bruksela, dnia 18.07.2014.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Warszawa 2015.

<sup>46</sup> Więcej na ten temat: *Koalicja Miast. Projekt współpracy w ramach programu Europejskiej Stolicy Kultury 2016 Wrocław*, b.d.w. (broшуra).

- Koalicja Miast. Projekt współpracy w ramach programu Europejskiej Stolicy Kultury 2016 Wrocław*, b.d.w. (broшуra).
- Kubicki P., Gierat-Bieroń B., Orzechowska-Waślawska J., *Efekt ESK. Jak konkurs na Europejską Stolicę Kultury zmienił polskie miasta*, Kraków 2017.
- Kubicki P., *Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?*, „Przegląd Socjologiczny” 2016, t. 2.
- Kubicki P., *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków 2016.
- Kubicki P., *Nowi mieszczenie – nowi aktorzy na miejskiej scenie*, „Przegląd Socjologiczny” 2011, t. LX/2–3.
- Melucci A., *The Process of Collective Identity* [w:] H. Johnston, B. Klandermans (red.), *Social Movements and Culture*, Minnesota 1995.
- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013.
- Muzioł-Więclawowicz A., *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa* [w:] M. Salomon, A. Muzioł-Więclawowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015.
- Nabielek K., Hamers D., Evers D., (2016), *Cities in Europe – Facts and figures on cities and urban area*, 2016, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pbl\\_2016\\_cities\\_in\\_europe\\_23231.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pbl_2016_cities_in_europe_23231.pdf) [odczyt: 29.07.2017].
- Potjer S., Hajer M., *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the EU*, Utrecht 2017.
- Putman R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.
- Riedel R., *Europeizacja – konceptualizacja kategorii badawczej* [w:] R. Riedel (red.), *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, Opole 2016.
- Touraine A., *Samotworzenie się społeczeństwa*, Kraków 2010.
- Urban Agenda for the EU „Pact of Amsterdam”*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf) [odczyt: 26.02.2017].
- Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*, Luxembourg 2016.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

#### Witryny internetowe:

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)
- <http://www.eurocities.eu>
- <http://www.ccre.org/>
- <http://koalicjamiast.wroclaw2016.pl>
- <http://kongresruchowmiejskich.pl>
- <http://www.metropolie.pl>
- <http://www.sarp.org.pl>
- <http://www.urbact.eu/>
- <http://www.who.int>